Deutscher Bundestag **Drucksache 16/6103**

16. Wahlperiode 20. 07. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hellmut Königshaus, Dr. Karl Addicks, Dr. Werner Hoyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/5995 –

Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 15. Mai 2007 hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen den EU-Verhaltenskodex beschlossen. Der „code of conduct" beruht auf Freiwilligkeit und soll operative Leitlinie für die Mitgliedstaaten und der EU-Kommission zur besseren Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sein. Zur Umsetzung der Paris-Deklaration und mit dem Ziel der Steigerung der Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit und besseren Koordinierung der Geber wurden zuvor unter finnischer Präsidentschaft 2006 Schritte zur Arbeitsteilung innerhalb der europäischen Entwicklungszusammenarbeit eingeleitet. Dafür wurde eine Studie in Auftrag gegeben, die anhand wissenschaftlicher Analysen konkrete Vorschläge zur besseren Arbeitsteilung innerhalb der Europäischen Union machen sollte. Inhalte des Verhaltenskodex sind drei Leitprinzipien: Erstes Leitprinzip ist die Begrenzung des entwicklungspolitischen Engagements der Mitgliedstaaten auf maximal drei Sektoren pro Empfängerland. Zweitens sollen die dadurch freigesetzten Mittel in die allgemeine Budgethilfe umgeschichtet werden. Letztlich wird für jeden Schwerpunktsektor ein federführender Geber benannt, der für die gesamte Geberkoordinierung in dem Sektor zuständig ist. Die EU-Kommission fordert die zügige Umsetzung dieses EU-Verhaltenskodex. Noch unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft sollte eine „road map" für die Umsetzung des Verhaltenskodexes beschlossen werden.

1. Wer hat die Studie zur Analyse der Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU-Kommission erstellt?

Die Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vom Deutschen Institut für Entwicklungspolititik (DIE) erstellt.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 19. Juli 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Welches waren die konkreten Ergebnisse der Studie?

Vor dem Hintergrund der Paris Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aus dem Jahr 2005, des Europäischen Entwicklungskonsens ebenfalls aus 2005, sowie der Beschlüsse der EU zur Wirksamkeit der Hilfe von April 2006, beschloss die EU im Oktober 2006 die Erarbeitung operativer Grundsätze für eine bessere Arbeitsteilung innerhalb der EU. Durch eine verbesserte Arbeitsteilung zwischen EU-Kommission und EU-Mitgliedstaaten sowie unter den EU-Mitgliedstaaten sollen Wirksamkeit und Sichtbarkeit der EU-EZ verbessert und Transaktionskosten gesenkt werden.

Die Bundesregierung hat daraufhin in Vorbereitung auf die Ratspräsidentschaft gemeinsam im Trio mit Portugal und Slowenien diese Studie initiiert, um die politische Debatte mit wissenschaftlicher Analyse zu bereichern und konkrete Vorschläge zu machen, wie die Arbeitsteilung innerhalb der EU verbessert werden kann. Die DIE-Studie veranschaulicht die Problemlage einer zunehmend komplexen Geberlandschaft und enthält auch konkrete Vorschläge für eine Verbesserung der Arbeitsteilung innerhalb der EU:

– Arbeitsteilung innerhalb eines Landes, z. B. Begrenzung der Anzahl der Sektoren pro Geber, Begrenzung der Anzahl der Geber pro Sektor, Einführung eines gemeinsamen Ansprechpartners, für den sektorspezifischen Politikdialog, Delegation von Durchführungsaufgaben.
– Länderübergreifende Arbeitsteilung, z. B. Vorschläge für einen Dialogprozess über die geographische Konzentration der EU-Geber.
– Vorschläge für die weitere Herangehensweise zu der globalen Arbeitsteilung nach Sektoren.

Die Studie kann von der Internetseite des DIE unter „Publikationen“ heruntergeladen werden (http://www.die-gdi.de).

3. Durch welche europäischen und nationalen Gremien wurden die Ergebnisse diese Studie ausgewertet?

Die Ergebnisse wurden vom BMZ ausgewertet und dienten unter anderem als Grundlage zur Diskussion in einem Expertentreffen aller Mitgliedstaaten und der EU-Kommission am 30./31. Januar 2007 in Brüssel.

4. Hat die Studie sich auch mit der Frage der Subsidiarität auseinandergesetzt?

Die Diskussion innerhalb der EU bezüglich einer Verbesserung der Arbeitsteilung gründet auf die seit dem Jahr 2000 besonders intensiv geführte Debatte um die so genannten drei Ks (die Prinzipien des Maastricht-Vertrages – Kohärenz, Koordinierung und Komplementartität). Arbeitsteilung ist außerdem ein wesentlicher Aspekt der Umsetzung der Paris-Erklärung (Komplementarität) und des Europäischen Entwicklungskonsenses.

In diesem Rahmen gibt die DIE-Studie im zweiten Kapitel eine Übersicht über die derzeitige EU-Gebersituation, einschließlich des Beitrags der gemeinschaftlichen EZ. Die Frage der Subsidarität im Sinne des Artikels 5 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) stand auftragsgemäß dabei nicht im Vordergrund, sondern es ging um Möglichkeiten eines grundsätzlich komplementäreren Engagements der Geber in den Partnerländern, sowohl die Gemeinschafts-EZ betreffend als auch die der Mitgliedstaaten, letztlich aller in einem Land aktiven Geber über die EU hinaus.

5. Wenn nein, warum nicht?

Siehe Antwort auf Frage 4; eine spezifische Befassung mit der Frage der Subsidiarität war nicht das Erkenntnisinteresse der Studie.

6. Wie bewertete die Studie bei der Frage der Aufgabenverteilung die Tatsache, dass sich die europäische Entwicklungszusammenarbeit lediglich komplementär zur nationalen Entwicklungszusammenarbeit verhalten soll?

Bessere Arbeitsteilung innerhalb der EU zielt grundsätzlich auf bessere Komplementarität im Sinne der Paris Erklärung ab, dies gilt sowohl für die Verbesserung der Komplementarität zwischen Gemeinschafts-EZ und der der Mitgliedstaaten, als auch für die EZ der Mitgliedstaaten untereinander. Komplementarität wird dabei verstanden als nach qualitativen Gesichtspunkten, insbesondere nach komparativen Vorteilen, organisierte praktische Arbeitsteilung unter verschiedenen Akteuren. Durch eine bessere Arbeitsteilung nach dem Prinzip der komparativen Vorteile würde dem Prinzip der Subsidiarität ebenfalls Rechnung getragen. Wichtig ist dabei: Subsidiarität bedeutet nicht, dass die Gemeinschaft nur in Bereichen tätig ist, in denen die Mitgliedstaaten nicht tätig sind. Subsidiarität bedeutet, die Gemeinschaft ist in den Bereichen engagiert, in denen sie besondere komparative Vorteile hat.

7. Sieht die Bundesregierung das Prinzip der Subsidiarität und Komplementarität europäischer Entwicklungszusammenarbeit durch den Verhaltenskodex gefährdet?

Nein. Siehe Antwort zu Frage 6.

8. Wenn nein, auf welcher Rechtsgrundlage beruht die mit dem Kodex einhergehende neue Aufgabenverteilung zwischen EU-Kommission und Mitgliedstaaten?

Der Verhaltenskodex nimmt keine neue Aufgabenverteilung vor, sondern schlägt eine Arbeitsteilung durch einen länderspezifischen, flexiblen Ansatz auf Grundlage von komparativen Vorteilen vor. Rechtsgrundlage ist nach wie vor Artikel 177 EGV für den Gemeinschaftspoltikbereich Entwicklungszusammenarbeit. Die Aktionsbereiche der Gemeinschaft sind auf dieser Grundlage im Europäischen Entwicklungskonsens definiert.

9. Wurden die Entwicklungsländer und deren Wünsche bei der Studie eingebunden?

Die Studie setzt bei den in den Millenniumsentwicklungszielen und den in der Paris Erklärung geforderten effizienteren Geberstrukturen an. Die Paris-Erklärung wird von Geber- wie Partnerländern gleichermaßen getragen. Partnerschaftliche Vorgehensweise und Eigenverantwortung der Partner sind zudem tragende Leitprinzipien des vorgeschlagenen Verhaltenskodex für eine bessere Arbeitsteilung unter den Gebern. Siehe u. a. Antwort auf Frage 10.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Freiwilligkeit bei der Umsetzung des Verhaltenskodex?

Die Freiwilligkeit ist ein tragendes Element des Kodex und erleichtert seine Umsetzung: Der Verhaltenskodex sieht einen flexiblen und länderspezifischen Ansatz vor, der es erlaubt, die Umsetzung bedarfsorientiert und zielgerichtet zu gestalten. Arbeitsteilung kann auf diese Weise dort vorangetrieben werden, wo es notwendig und sinnvoll ist, vor dem Hintergrund der spezifischen Umstände und in enger Abstimmung mit dem jeweiligen Partnerland.

11. Da Führungsrolle und Verantwortung bei der Arbeitsteilung auf Länderebene in erster Linie den Regierungen der Partnerländer überlassen werden sollte, wie werden diese in den Entscheidungsprozess eingebunden?

Grundsätzlich sollten die Partnerländer den Arbeitsteilungsprozess vor Ort führen; die EU erklärt sich im Verhaltenskodex zugleich bereit, wo immer erforderlich, zur Erreichung dieses Zieles auch Unterstützung in der Ausbildung entsprechender Kapazitäten anzubieten. In jedem Fall soll Arbeitsteilung im engem Dialog zwischen Gebern und Partnern entstehen. Die Partnerländer werden durch den Verhaltenskodex ausdrücklich dazu ermutigt, zu den komparativen Vorteilen der einzelnen Geber Stellung zu nehmen (Leitprinzip 1 und 9 beispielsweise) und die Geberkoordinierung selber zu steuern.

12. Gibt es bereits Reaktionen auf die Arbeitsteilung im Rahmen der Europäischen Union seitens der Entwicklungsländer?

Der Prozess ist relativ neu und der Verhaltenskodex wurde erst vor kurzem verabschiedet. Erste Rückmeldungen sind positiv, z. B. erwägt die Regierung Vietnams, den Verhaltenskodex als ein eigenes Prinzipienwerk zur Geberkoordinierung anzuerkennen.

13. Zu welchen Ergebnissen ist man bei den Verhandlungen für eine „road map“ hinsichtlich der Umsetzung des Verhaltenskodex gekommen?

Eine „roadmap“ wird derzeit konkretisiert und im September im EU-Kreis weiter beraten. Der Kodex und seine Umsetzung können jedoch vor Ort bereits zwischen Gebern und Partnerländern diskutiert werden.

14. Sieht die „road map“ einen Zeitplan für die Festlegung der Sektoren und Länder vor?

Siehe Antwort zu Frage 13. Eine strikte Festlegung von Sektoren und Ländern bzw. ein Zeitplan hierfür sind nicht vorgesehen, da der Verhaltenskodex durch einen flexiblen, länderspezifischen Ansatz umgesetzt werden soll.

15. Nach welchen Kriterien wird die Bundesregierung die Sektoren auswählen?

Die Schwerpunktsetzung für die deutsche EZ ist bereits weit fortgeschritten, die bisher angewandten Kriterien werden weiterhin genutzt. Die Schwerpunktsetzung wird darüber hinaus in Zukunft noch stärker die Aktivitäten anderer Geber mit einbeziehen und Modalitäten wie Delegierung und stille Partnerschaften in Erwägung ziehen.

16. Geht die Bundesregierung davon aus, dass mit der Umsetzung des Verhaltenskodex auch eine Reduzierung der Partnerländer erfolgen wird?

Nicht unbedingt, da bereits die Zielgröße der Koalition von 60 Partnerländern – auch unter dem Aspekt der Arbeitsteilung – für ein Geberland der Bedeutung Deutschlands angemessen ist. Die zusätzlichen Informationen über die strategischen Pläne und zukünftiges Engagement der anderen EU-Geber im Rahmen des politischen Dialoges stellen die fortlaufende Überprüfung der Länderliste jedoch auf eine breitere Informationsbasis und ermöglichen damit, diese strategischen Entscheidungen noch nachhaltiger zu gestalten. Die zusätzliche Dimension des EU-Engagements kann in Einzelfällen die politische Entscheidung zum Verbleib oder Rückzug vereinfachen.

17. Wenn ja, aus welchen Ländern wird sich Bundesregierung zurückziehen, und nach welchen Kriterien werden diese ausgewählt?

Der Koalitionsvertrag sieht eine Reduzierung auf 60 Partnerländer vor. Die Länderliste ist in Konsultation mit den Ressorts, die verwendeten Bewertungskriterien wurden aus den übergeordneten Zielen der deutschen Entwicklungspolitik – weltweit Armut bekämpfen, Frieden sichern und Demokratie verwirklichen, Globalisierung gerecht gestalten, die Umwelt schützen und die Millenniumsentwicklungsziele verwirklichen – sowie unter Berücksichtigungen deutscher Interessen abgeleitet (siehe auch Antworten zu den Fragen 20 und 21).

18. Wird die Europäische Kommission entsprechend ihre Länderzuständigkeit verringern?

Der Entwicklungskonsens sieht in der globalen Präsenz der Gemeinschaft einen grundsätzlichen komparativen Vorteil (Entwicklungskonsens, Absätze 46 bis 55). Die Bundesregierung sieht hierin zugleich ein europapolitisches Gesamtinteresse, um das politische Gewicht Europas in den internationalen Beziehungen weiter zu stärken. Als einer der wenigen vergemeinschafteten Politikbereiche der EU-Außenbeziehungen tritt die EU mit ihrer gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik auch im Außenverhältnis sichtbar als Gemeinschaft auf und handelt auf der Grundlage der gemeinsamen Ziele des Europäischen Entwicklungskonsens. Denkbar wäre jedoch in der Logik des Verhaltenskodex durchaus eine relative Verringerung des Gemeinschafts-Engagements im Verhältnis zu dem Engagement der EU-Mitgliedstaaten, bzw. umgekehrt auch ein stärkeres Engagement der Gemeinschaft dort, wo wenig EU-Geber tätig sind.

19. Werden die Entwicklungsländer bei diesem Prozess eingebunden?

Der Verhaltenskodex weist den Partnerländern eine zentrale Rolle zu. Mit den EU-Initiativen für bessere Arbeitsteilung wird das Ziel verfolgt, die Eigenverantwortung der Partnerländer zu stärken sowie ihre Fähigkeit, bei der Geberkoordinierung Verantwortung zu übernehmen.

20. Wird die Bundesregierung deutsche Interessen bei der Auswahl berücksichtigen?

Ja. Der Prozess und die Entscheidungskriterien zur Länderkonzentration werden durch den Verhaltenskodex nicht verändert, sondern lediglich um die europäische Komponente ergänzt (siehe auch Antworten zu den Fragen 16 und 17).

21. Wenn ja, welche Interessen sind das?

Neben der Bedürftigkeit werden politische Gründe, regionale Aspekte oder gewachsene Bindungen sowie übergeordnete deutsche und globale Interessen, wie sie z. B. im Bereich des globalen Klimaschutzes oder beim Tropenwaldschutz zum Ausdruck kommen, berücksichtigt.

22. Nach welchen Kriterien und auf welcher politischen Ebene werden die federführenden Geber benannt?

Die federführenden Geber in den jeweiligen Sektoren werden im Dialogprozess zwischen Gebern und Partnerregierung auf der Ebene der Partnerländer benannt. Die deutsche EZ bringt sich in diese Entscheidung ein. Die Analyse der geberseitigen komparativen Vorteile bietet hierfür einen Anhaltspunkt. Der federführende Geber sollte in Zukunft der Hauptansprechpartner für die Partnerregierung für Politikdialog und -beratung im jeweiligen Sektor sein. Darüber hinaus können weitere Geber im Sektor aktiv sein (laut Leitprinzip 5 maximal 3 bis 5 EU-Geber).

23. Ist vorgesehen, dass sich auch die EU-Kommission auf drei Sektoren beschränkt?

Die Kommission hat sich verpflichtet, den Verhaltenskodex ebenso wie die Mitgliedstaaten umzusetzen, mit Ausnahme des Ziels einer stärkeren geographischen Konzentration. Der Verhaltenskodex gilt grundsätzlich für alle Partnerländer. Es ist vorgesehen, dass die Kommission über ihre spezifischen Pläne zur Umsetzung des Verhaltenskodex vorab berichtet und in Zukunft in jedem Jahresbericht darüber Rechenschaft ablegt.

24. Wie bewertet die Bundesregierung das Ziel des Kodex, die Entwicklungszusammenarbeit besonders auf „Geberwaisen“ und instabile Staaten auszuweiten?

Ziel des Verhaltenskodex ist eine bedarfsgerechtere Verteilung der Mittel und eine gemeinsame EU-Stragie für diejenigen Länder, die bisher durch die Gebergemeinschaft nicht ausreichend erreicht werden. Unter der portugiesischen Präsidentschaft wird das Thema instabile bzw. fragile Staaten eine zentrale Rolle spielen.

25. Wie bewertet die Bundesregierung dieses Ziel im Hinblick auf die Ausweitung der Budgethilfe, die gerade in instabilen Staaten nicht zu rechtfertigen ist?

Der Verhaltenskodex beabsichtigt keine Ausweitung der Budgethilfe in instabilen Staaten, sondern sieht vor, Budgethilfe als Modalität einzusetzen, „sofern die Bedingungen es erlauben“ (Leitprinzip 1, Abs. 2). Die EU hat für die Vergabe von Budgethilfe durch die Gemeinschaft differenzierte Vergabevoraussetzungen verabschiedet.

26. Wie beurteilt die Bundesregierung das zweite Leitprinzip des Kodex, welches die Umschichtung der frei werdenden Mittel in die allgemeine Budgethilfe fordert?

Budgetfinanzierung ist nur eine der genannten Möglichkeiten, um frei werdende Mittel weiterhin im Partnerland einzusetzen.

27. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Bedingungen für die Vergabe weiterer Tranchen eingehalten werden?

Der Verhaltenskodex befasst sich nicht mit Regelungen für die Budgethilfe. Die bestehenden Verfahrensregelungen für die Vergabe von Budgethilfe für die gemeinschaftliche EZ sowie für die bilaterale deutsche EZ gelten weiterhin uneingeschränkt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333